

Chapitre 6. L'émergence d'un intérêt général d'origine privée

Chloé Gaboriaux

DANS **ACADÉMIQUE 2023**, PAGES 181 À 209

ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISBN 9782724641851

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/l-interet-general-en-partage--9782724641851-page-181.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'émergence d'un intérêt général d'origine privée

Si les décisions prises entre 1879 et 1901 en matière de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations ne reposent pas sur une définition cohérente de l'utilité publique, elles ne sont pas pour autant inexplicables. Pour les comprendre, il faut les replacer dans une perspective plus large. La procédure en effet ne peut pas être isolée du reste de l'action publique : loin de fonctionner en autonomie, elle est largement conditionnée par des mesures que le pouvoir républicain – qu'il s'agisse du gouvernement ou du Parlement – prend par ailleurs et qui pèsent à la fois sur les demandes et sur leur instruction par l'administration. Un examen approfondi des nombreux dossiers hors normes – c'est-à-dire dont l'échec ou le succès détonne, voire entre en contradiction avec les principes établis par le Conseil d'État – montre que ce dernier se trouve régulièrement placé dans une situation où l'enjeu n'est pas pour lui d'évaluer l'utilité publique d'une association ou la conformité d'un projet de décret avec la jurisprudence, mais bien plutôt d'arbitrer entre différentes solutions juridiques, pour doter tel ou tel groupement de la personnalité morale sans remettre en question l'action de l'État. Or l'avènement de la République transforme les modes d'intervention étatique. Sans être forcément plus coûteuse ou plus dirigiste – les républicains restent attachés à l'« État circonscrit¹ » des libéraux –, l'action

1. Christine André et Robert Delorme, « Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré », *Revue d'économie financière*, hors série, 1991, p. 51-64.

publique du nouveau régime redéfinit la ligne de démarcation entre privé et public. La procédure de reconnaissance d'utilité publique en est profondément affectée, sans que ses artisans ne le disent explicitement – peut-être même n'en ont-ils pas eu toujours conscience.

Que font ces changements à l'utilité publique ? Plutôt que de nous interroger, comme dans le chapitre précédent, sur la conception de l'utilité publique qui sous-tend les décisions prises en ce domaine, tentons d'en donner une définition relationnelle, qui prend sens par rapport aux autres statuts – service étatique, départemental ou communal, établissement public, syndicat, société de secours mutuels, etc. – auxquels le Conseil d'État pourrait renvoyer les groupements. L'accent mis sur cette entreprise de classement et reclassement permet de rendre plus lisible le rôle que la République assigne aux établissements d'utilité publique. Ce qui nous est d'abord apparu comme des « incohérences de la procédure » est en réalité, aux yeux des acteurs et sous l'effet d'une sorte de rationalisation *a posteriori*, le signe d'une meilleure reconnaissance par l'État de la dimension privée des groupements. Leur diversité peut être interprétée comme une conséquence de la liberté – toute relative – qui leur est désormais laissée dans la définition de leurs missions d'utilité publique. La signification de la procédure en sort transformée. En modifiant les frontières du pensable et du possible, les réajustements qui la sous-tendent ont contribué à l'aboutissement de la loi de 1901 sur le contrat d'association. Pour la période qui nous occupe, la conséquence la plus perceptible est d'accentuer le décalage entre le mot – « reconnaissance d'utilité publique » – et la chose, entre les attentes sociales suscitées par le label et les usages administratifs du statut.

« Public » ou « d'utilité publique » ? Reclassements et déclassements

On l'a dit, les établissements publics et d'utilité publique ont longtemps été confondus. Il faut attendre les années 1860 pour que la jurisprudence commence à distinguer nettement ces deux types de personne morale. Un service public peut alors être directement à la charge de l'État ou des collectivités locales, ou bien confié à un *établissement public*, détaché de l'administration mais

relevant néanmoins de la sphère et donc du droit publics, ou encore assumé par un *établissement d'utilité publique*, organisme désormais considéré comme privé. Pour comprendre les usages républicains de la reconnaissance d'utilité publique, il faut d'abord réinscrire la procédure dans cette gradation des statuts du public au privé.

Des affaires trop sérieuses pour les confier au privé

Même si le programme républicain n'est pas directement visible dans la liste des établissements reconnus d'utilité publique entre 1879 et 1901, il n'est en effet pas étranger à sa constitution. L'investissement croissant de l'État républicain dans les domaines sociaux et culturels conduit en effet les conseillers d'État à écarter parfois le statut d'établissement d'utilité publique pour des œuvres dont ils ne contestent pas le caractère d'utilité publique, au contraire : elles sont si utiles qu'il faut selon lui les rattacher plus étroitement à la sphère administrative. Le Conseil d'État se montre ainsi de plus en plus attentif aux conditions qui permettraient à certaines associations d'être maintenues ou replacées dans le secteur public. Au début des années 1880, la demande de la Caisse des invalides civils des villes et des campagnes du département des Pyrénées-Orientales est par exemple repoussée. La haute assemblée considère que l'établissement « a et entend conserver le caractère d'institution d'assistance départementale² ».

Quelques années plus tard, les *Notes de jurisprudence* enregistrent la priorité donnée par la section de l'Intérieur aux statuts juridiques relevant du public : « lorsqu'un legs est fait en vue de la création d'un asile et que les termes du testament permettent de créer soit un établissement public, soit un établissement d'utilité publique, il est préférable de fonder un établissement public³ ». L'absorption de l'œuvre par l'État, le département ou la commune – qui en ferait un *service étatique, départemental ou municipal* – n'est alors envisagée qu'en dernier recours. La règle de non-affectation s'applique depuis

2. Avis du 5 janvier 1881, AN AL//513.

3. Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, p. 113.

la Restauration aux finances publiques : elle interdit aux collectivités publiques d'affecter telle recette à telle dépense, ce qui tend à décourager les donateurs, qui ne sont pas assurés que leur générosité soit bien employée au service qu'ils ont choisi. La constitution d'un *établissement d'utilité publique* autonomise l'œuvre et serait de nature à les rassurer, mais elle fait sortir l'établissement de la sphère publique et le soustrait en partie à la surveillance étatique. La création d'un *établissement public*, personne morale distincte de la collectivité publique mais soumise à un contrôle financier plus étroit que l'établissement d'utilité publique, paraît donc constituer une solution intermédiaire, à même de satisfaire à la fois les intérêts des donateurs privés et ceux de l'État.

Autrement dit, si la haute assemblée se montre réticente à reconnaître d'utilité publique des œuvres de ce genre, ce n'est pas parce qu'elle doute de leur « utilité publique ». Elle admet au contraire qu'elles présentent un véritable caractère d'intérêt général, qui les voue à être incorporées à l'administration bien plus que ne le permet la procédure de reconnaissance d'utilité publique. Comme le dit Maurice Hauriou, « les établissements d'utilité publique qui rendent au public des services vraiment utiles ont une tendance à se transformer en établissements publics⁴ ».

On comprend mieux dès lors l'attitude du Conseil d'État face aux associations soutenues par le ministère de l'Instruction publique : on a vu précédemment que leurs demandes connaissent un taux d'échec plus important que les autres alors même que la République fait de l'éducation un objectif prioritaire. C'est que la haute assemblée hésite désormais à déléguer cette mission à l'initiative privée, fût-elle non lucrative. Le cas des associations qui soutiennent la fréquentation des écoles primaires par des aides matérielles aux enfants indigents est particulièrement intéressant. Les encouragements que l'État et les communes leur prodiguent depuis la fin des années 1840 ont contribué à leur développement. La loi du 10 avril 1867 encourage ainsi les conseils municipaux à fonder des « caisses des écoles », dont le nombre augmente alors

4. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif, contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, L. Larose et Forcel, 1892, p. 199.

lentement. Elles sont près de 1 000 en 1880⁵. Fondées à l'initiative des municipalités, souvent organisées selon des modalités recommandées par l'État, présidées par les maires, elles laissent néanmoins une large place à l'initiative privée. Quoique subventionnées, elles ne sauraient vivre sans la générosité de leurs sociétaires, qui donnent également de leur temps : ce sont des particuliers qui les animent et les dirigent, aux côtés du maire. La grande autonomie dont elles jouissent explique qu'elles aient été souvent considérées comme des *établissements d'utilité publique*. La loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire consacre cependant leur statut d'*établissements publics* : dans son article 17, elle prévoit la création dans toutes les communes d'une caisse des écoles, financée par les municipalités avec l'aide de l'État (sous certaines conditions). Celle-ci reste ouverte aux souscripteurs privés, mais elle est placée sous le contrôle étroit de l'administration. Leur nombre augmente rapidement⁶ mais il n'est plus question pour le Conseil d'État de les reconnaître d'utilité publique : comme les œuvres d'assistance évoquées plus haut, elles ont si bien servi l'intérêt général qu'elles apparaissent désormais sans conteste comme « un organisme administratif⁷ ».

Certains groupements confessionnels connaissent paradoxalement le même destin : requalifiés comme établissements publics, ils sont exclus de la reconnaissance d'utilité publique. Au pouvoir, les républicains reviennent en effet à une interprétation stricte des règles concordataires et, plus généralement, des lois relatives à l'administration des cultes, afin de renforcer le contrôle de l'État sur les affaires religieuses. Tout en réaffirmant, pour l'avenir, leur attachement de principe à la séparation des Églises et de l'État, les fondateurs de la République n'entendent pas renoncer, pour le présent, aux leviers que leur donne le statut de service public des cultes reconnus. L'exemple des caisses de secours pour les prêtres

5. Auguste Chapey, *Étude sur les caisses des écoles en France*, Rennes, Imprimerie Eugène Prost, 1910, p. 35.

6. Les caisses des écoles atteignent dès 1882 le nombre de 16 207, qui reste ensuite stationnaire. *Ibid.*, p. 46.

7. Avis du 17 mai 1900, Paul Dislère (dir.), *Répertoire du droit administratif (fondé par Léon Béquet)*, Paris, Dupont, 1902, p. 284.

âgés ou infirmes, dont quatre avaient été reconnues d'utilité publique entre 1870 et 1879, est éclairant. Un certain nombre de ces établissements présentant des difficultés financières (à Versailles, Angers et Tarbes, par exemple), le gouvernement décide d'intervenir dans leur administration. Au début des années 1880, il prend plusieurs décrets prévoyant la dissolution des conseils d'administration des caisses concernées et la nomination par l'administration des Cultes d'un administrateur séquestre le temps de leur réorganisation. La reprise en main n'est pas toujours acceptée par les évêques, qui les dirigeaient sans partage depuis le Second Empire. Le conflit, qui donne lieu à des recours devant le Conseil d'État⁸, est l'occasion pour la haute assemblée de trancher la question de leur régime juridique : ce sont des établissements publics, dotés par l'État d'« une existence distincte et des ressources propres » pour assurer « la gestion d'un service public⁹ ». C'est là, rappelle le rapporteur, un effet du Concordat.

La règle semble valoir pour tous les groupements dont les missions représentent désormais un enjeu majeur pour les gouvernements. Le Conseil d'État considère qu'il faut les soumettre plus étroitement à la tutelle étatique que ne le permet le régime des établissements d'utilité publique. Il tend dès lors à resserrer le lien qui les unit à l'administration, en les transformant en établissements publics ou en affirmant qu'ils l'ont toujours été.

La privatisation de la charité confessionnelle

La reprise en main des établissements publics du culte explique en partie les contradictions dont semble faire preuve le Conseil d'État dans ses décisions relatives à la reconnaissance d'utilité publique. Pour réduire l'emprise sociale des Églises, en particulier de l'Église catholique, les républicains se sont en effet efforcés de limiter la capacité des établissements ecclésiastiques à établir des œuvres charitables ou scolaires. La question est évoquée devant

8. Voir à ce sujet Brigitte Basdevant-Gaudemet et Jean Imbert, *Le Jeu concordataire dans la France du XIX^e siècle : le clergé devant le Conseil d'État*, Paris, PUF, 1988.

9. Rapport de Paul Collet sur le recours comme abus formé par le ministre de la Justice et des Cultes contre l'évêque d'Angers, *Journal officiel de la République française*, 1^{er} avril 1884, p. 1755-1760.

le Conseil d'État dès le mois de décembre 1879 par le ministre de l'Intérieur et des Cultes, Charles Lepère. Comme l'a montré Jean-Luc Marais, la haute assemblée a suivi ses recommandations à la lettre, allant même au-delà de sa position « relativement conciliante¹⁰ ». Un avis du 13 juillet 1881 interdit aux fabriques et conseils presbytéraux de « recevoir des biens dans l'intérêt des pauvres » : conformément au principe de spécialité, ces établissements publics du culte ne sont « aptes à recevoir et à posséder que dans l'intérêt des services qui leur ont été spécialement confiés par les lois et dans les limites des attributions qui en dérivent » – en l'occurrence, l'administration des fonds destinés à assurer l'exercice du culte et en particulier l'entretien des édifices prévus à cet effet.

Le revirement de jurisprudence menaçait de priver d'une grande partie de leurs ressources les établissements d'assistance qui avaient jusqu'ici fonctionné sous la dépendance des Églises. Soucieux de ne pas sacrifier les intérêts des indigents sur l'autel du combat laïque, le Conseil d'État n'oppose pas une fin de non-recevoir aux dons et legs destinés à ces œuvres charitables mais il invite leurs animateurs à les transformer en structures associatives : elles pourront dès lors être reconnues d'utilité publique et autorisées à bénéficier de la générosité des testateurs.

Les catholiques ont dans l'ensemble préféré d'autres solutions. « Dans les faits, explique Jean-Luc Marais, les bureaux de bienfaisance négocient, les testateurs confient leurs dons “à M. le curé pour ses œuvres”, formulation qui ne permet pas la réclamation au bureau de bienfaisance, et les tribunaux reconnaissent la validité de tels legs¹¹ », dont il souligne qu'ils sont de toute façon de moins en moins nombreux. Les consistoires protestants ont en revanche souvent joué le jeu. En 1883, le Conseil d'État reconnaît ainsi d'utilité publique l'Asile protestant des vieillards de Bordeaux, après s'être assuré de son indépendance organisationnelle à l'égard du temple et avoir obtenu de ses représentants la suppression de la clause selon laquelle les bénéficiaires « devront appartenir depuis

10. Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939 : dons et legs charitables, pieux et philanthropiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, p. 67.

11. *Ibid.*, p. 70.

plus de dix ans à la religion protestante ». Accèdent de la même manière à la personnalité morale, mais sans avoir forcément à modifier leurs statuts, l'Asile protestant d'Orthez (1884), l'Asile protestant des vieillards de Port-Sainte-Foy (1886), la Société de charité des dames protestantes de La Rochelle (1887) ou encore la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux (1890).

Un même objectif de contrôle des établissements publics du culte conduit ainsi le Conseil d'État à rejeter les demandes en reconnaissance d'utilité publique de certaines œuvres confessionnelles, désormais considérées comme des établissements publics (c'est le cas des caisses de secours pour les prêtres), et à approuver celles des autres, pour lesquelles il n'a pas vraiment d'autres choix (c'est le cas des sociétés de bienfaisance protestantes). Des œuvres charitables, auparavant dans l'orbite d'organismes administratifs sur lequel l'État rétablit sa tutelle, en sont alors détachées et intègrent un régime juridique qui leur donne un caractère privé, quoique d'utilité publique : ce sont des particuliers qui sont chargés de les diriger, de les animer, de les financer (si besoin par des demandes de subventions publiques).

On comprend mieux dès lors la souplesse adoptée à l'égard de la charité religieuse, au moment même où la haute assemblée tente pourtant d'accroître la portée du principe de neutralité. Par nécessité, sous l'effet de la reprise en main des fabriques, jugée prioritaire, les membres du Conseil d'État se sont trouvés contraints et forcés de remettre en cause la jurisprudence qu'ils avaient eux-mêmes élaborée en matière de reconnaissance d'utilité publique. Le revirement ne se fait pas sans tensions internes, comme le montre la discussion que suscite à l'assemblée générale la reconnaissance d'utilité publique de la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux, déjà évoquée dans le précédent chapitre.

L'association, soutenue par le gouvernement, refuse d'effacer de ses statuts la clause selon laquelle elle réserve ses secours aux « pauvres de l'Église réformée ». Elle met ainsi la section de l'Intérieur dans l'embarras. D'un côté, le principe de neutralité impose

de lui refuser le label gouvernemental. De l'autre, il est pratiquement impossible de repousser sa demande. Elle présente les garanties de stabilité exigées par le Conseil d'État : fondée en 1829, elle dispose en 1889 d'un budget équilibré et adapté à ses missions (de 20 000 francs environ). Rien ne permet en outre de dire qu'elle pourrait troubler l'ordre public, au contraire. Enfin et surtout, sa demande a en quelque sorte été suscitée par le Conseil d'État lui-même : l'association ne fait que suivre la voie ouverte à d'autres par la haute assemblée pour recevoir dons et legs indépendamment du consistoire.

Devant ces difficultés, l'affaire est portée à l'assemblée générale, qui l'examine en avril 1890. Par la voix du rapporteur, la section de l'Intérieur propose au Conseil d'État l'expédient décrit dans le chapitre précédent : adopter le décret de reconnaissance d'utilité publique tout en rédigeant une note contraire, rejetant la demande de l'association au motif qu'elle conduirait l'État à « consacrer officiellement des distinctions entre les pauvres de telle ou telle religion¹² ». Dans son exposé liminaire, Georges Baconnière de Salverte rappelle que la question est purement « théorique » puisque la section de l'Intérieur est prête à adopter le décret. Il s'agit seulement de savoir si le principe de neutralité confessionnelle doit être rappelé à cette occasion, afin d'inciter les groupements qui se présenteront ultérieurement à réviser leurs statuts dans un sens plus universaliste. Plus important encore aux yeux du rapporteur, l'État restera dans son rôle en refusant « de mettre une espèce d'estampille officielle, pour ainsi dire, sur une société qui a, au fond, un caractère confessionnel, qui ne vise que les pauvres pratiquant un certain culte, de sorte qu'elle serait amenée à demander la preuve qu'ils pratiquent tel ou tel culte¹³ ».

Majoritaires à la section de l'Intérieur, les conseillers d'État qui défendent le projet de note soumis à l'assemblée générale ont pourtant bien du mal à convaincre le reste du Conseil. Les plus anticléricaux d'entre eux viennent de perdre des alliés de poids : Jules Castagnary, mort en 1888, Victor Chauffour, en 1889, et

12. Projet de note du 16 avril 1890, AN AL//1012.

13. CR AG du 24 avril 1890, AN AL//1278, p. 14-18.

surtout, quelques mois auparavant, Paul Collet, qui, en tant que président de la section, avait imaginé la solution proposée pour éviter à tout prix « la charité confessionnelle », à laquelle il était « absolument hostile »¹⁴. Les fonctionnaires de carrière que sont Georges Baconnière de Salverte et Armand du Mesnil ont beau invoquer le caractère officiel de la sanction étatique, qui, si elle venait à consacrer une œuvre confessionnelle, ferait « sortir l'État de son rôle »¹⁵ en promouvant un « esprit d'exclusion » contraire à celui de « notre époque »¹⁶, l'argument ne porte pas.

La contradiction entre la décision – d'adopter le décret – et la note de principe – qui conclut au rejet – était d'autant plus intenable que la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux n'était pas un cas isolé. Comme le rappelle au Conseil le très catholique Henry Hébrard de Villeneuve, l'interdiction faite aux établissements publics du culte de recevoir des dons et legs affectés d'une destination charitable ou scolaire a déjà conduit à reconnaître d'utilité publique certains groupements confessionnels et en incitera d'autres à se présenter devant le Conseil d'État. Contre la proposition de la section de l'Intérieur, il invoque le souci de ne pas tarir la générosité privée, fût-elle confessionnelle :

Si le Conseil admet cette règle, s'il pose ce principe, qu'un établissement confessionnel ne pourra être reconnu apte à accepter, il va être amené à décider que les dons et legs ayant un caractère confessionnel ne doivent pas être autorisés. Vous allez arrêter les libéralités¹⁷.

À l'issue de la discussion, le Conseil d'État adopte le projet de décret de reconnaissance d'utilité publique de l'association mais repousse la note de la section de l'Intérieur. Les conséquences de cette décision sont importantes. Elle consacre un revirement de jurisprudence que les *Notes* de la section de l'Intérieur entérinent : « peut être reconnue comme établissement d'utilité publique une

14. Hippolyte Duboy, *ibid.*, p. 60.

15. Georges Baconnière de Salverte, *ibid.*, p. 17.

16. Armand du Mesnil, *ibid.*, p. 44.

17. *Ibid.*, p. 33-34.

œuvre d'assistance ayant un caractère confessionnel¹⁸ ». Sont ensuite énumérées non pas les œuvres qui ont accepté de laïciser leurs statuts, mais celles qui ont maintenu une distinction de culte, dans le recrutement de leurs membres ou dans le public secouru. Les contours de l'utilité publique en sont modifiés puisqu'il n'est alors plus possible de rejeter une association ou une fondation qui refuserait d'accueillir des sociétaires et/ou des bénéficiaires « sans distinction de culte ».

Les sources privées de l'utilité publique

La signification même de la procédure en est affectée. Si la démonstration menée par Henry Hébrard de Villeneuve dans la discussion relative à la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux convainc ses collègues, c'est sans doute en raison de l'articulation étroite qu'elle établit entre les considérations pragmatiques et les principes théoriques. Le maître des requêtes parvient en effet à fonder une décision extrêmement contrainte – le Conseil d'État n'a pas vraiment d'autre choix que de reconnaître d'utilité publique la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux – sur une définition renouvelée de l'utilité publique.

L'utilité publique à la mesure du privé

Il faut, dit-il pour commencer, distinguer entre, d'une part, les établissements publics qui, parce qu'ils constituent des démembrements de l'État largement financés par l'impôt, doivent être dirigés conformément à ses vues, et, d'autre part, les établissements d'utilité publique, qui, parce qu'ils naissent et vivent essentiellement aux moyens de la charité privée, ne peuvent être soumis aux mêmes exigences : il suffit qu'ils ne remettent pas en cause l'ordre public.

Pour la plupart des juristes, la distinction entre établissements publics et établissements d'utilité publique, récente, tient pourtant

18. Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, p. 129.

moins à la nature des services rendus qu'à des critères plus factuels, relatifs aux origines et organisations de ces deux types d'établissement. Le conseiller d'État Léon Béquet y voit dans les deux cas des « personnes civiles d'intérêt général », qui sont « instituées dans l'intérêt de l'État ou de la commune pour les aider dans l'accomplissement des devoirs qui leur incombent ». Ce qui les distingue, c'est avant tout leurs origines : l'établissement public est une « institution créée et organisée par la loi », l'établissement d'utilité publique un « établissement privé »¹⁹. Élie Gontier Maine de Biran, qui travaille alors comme commis principal au ministère de l'Intérieur, insiste quant à lui sur l'autonomie organisationnelle des établissements d'utilité publique, par opposition aux établissements publics :

Ces établissements, dont la fondation est due à l'initiative des particuliers, conservent leur caractère privé, même après qu'ils ont été reconus. Ils s'administrent eux-mêmes et ne sont obligés de recourir à l'autorité publique qu'en vue de l'accomplissement d'actes déterminés de leur vie civile. Ils jouissent donc d'une certaine autonomie, tempérée par le droit général de surveillance, qui appartient à l'administration²⁰.

De même, Maurice Hauriou ne considère pas les services rendus par les deux établissements comme un élément qui permettrait de les distinguer. Les établissements d'utilité publique, note-t-il, « collaborent plus ou moins avec l'État au bien général », ce sont des associations – ou des fondations – dotées de la personnalité morale « à raison de l'utilité des services qu'elle[s] rend[ent] au public », elles ont un « caractère désintéressé ». La seule distinction qui vaille repose selon lui sur une « question de fait » : « tant que l'État n'exerce pas une action exclusive sur l'établissement, celui-ci reste établissement d'utilité publique »²¹. Quelques années plus tard, il se montre plus net encore : « Entre l'établissement public et l'établissement d'utilité publique, on n'a jamais pu établir d'autre

19. Léon Béquet, « Les établissements publics et d'utilité publique », *Le Droit*, 8, 9, 10 et 11 juin 1881, ici 9 juin 1881, p. 578.

20. Élie de Biran, « Les établissements d'utilité publique », *Revue générale d'administration*, mars 1882, p. 296-317.

21. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, op. cit., p. 429 et 200.

différence que celle-ci : le premier est rattaché en fait à l'administration de l'État, le second ne l'est pas²². »

L'idée que défend Henry Hébrard de Villeneuve, selon laquelle il faudrait distinguer entre l'utilité publique des initiatives privées et l'intérêt général que l'État poursuit à travers ses établissements publics, est donc loin de faire l'unanimité. Tandis que la section de l'Intérieur s'appuie sur « ce qu'on peut appeler la philosophie de notre droit public » pour condamner l'exclusivisme religieux, Henry Hébrard de Villeneuve appelle ses collègues à tenir compte des « vues moins élevées » de ces organismes privés que sont les associations reconnues d'utilité publique :

[...] les membres d'une même confession religieuse peuvent se considérer comme membres d'une même famille et réserver pour les leurs leurs sympathies et leurs aumônes. Il n'y a là rien que de très naturel. Cela répond à l'esprit des gens qui font des dispositions testamentaires, gens qui, assurément, ont l'amour de l'humanité, mais aiment à donner à une œuvre spéciale, s'adressant à certaines catégories de malheureux, à certains établissements, qui désirent qu'il soit fondé des maisons de secours portant leur nom ou le nom des personnes qui leur ont été chères, de sorte que la pensée du donateur se perpétue²³.

La discussion illustre la contradiction dans laquelle se trouve alors la République. Alors qu'elle se donne pour objectif d'accroître la liberté des individus, elle paraît réticente à accorder un statut juridique aux associations qui ne fonctionnent pas comme un service public... tout en affirmant par ailleurs que la gestion des services publics doit revenir aux collectivités publiques ou aux établissements publics, et non aux établissements d'utilité publique ! Le refus opposé à la solution proposée par la section de l'Intérieur manifeste à cet égard une rupture, que les notes et avis du Conseil d'État tendent à minimiser au nom de la sacro-sainte continuité jurisprudentielle. Il signale l'échec de la section de l'Intérieur à maintenir le cap qu'elle s'était fixé

22. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, Paris, L. Larose, 1900 [4^e éd.], p. 103, note 2.

23. CR AG du débat du 24 avril 1890, AN AL//1278, p. 28-29.

jusqu'alors : définir l'utilité publique à l'aune de l'intérêt général tel qu'il s'impose à l'État républicain lui-même.

La conjonction de diverses évolutions en interaction en a eu raison : du côté du gouvernement, la mise au pas des établissements ecclésiastiques dans les années 1880 a des effets que l'apaisement des années 1890 permet de faire absorber par la reconnaissance d'utilité publique ; et ce d'autant plus aisément que, du côté du Conseil d'État, la génération des républicains nommés en 1879 laisse peu à peu place à la majorité plus conservatrice issue du corps des auditeurs et maîtres des requêtes épargnés par l'épuration ou nommée par concours ; la bienveillance relative à l'égard des groupements confessionnels qui en résulte paraît en outre cohérente avec l'affirmation des libertés – individuelles et publiques – que le nouveau régime proclame sans toujours en tenir les promesses. Se dessine alors la possibilité d'une nouvelle conception de l'utilité publique, pensée non plus à partir des devoirs de l'État mais en fonction des aspirations philanthropiques des particuliers, qu'il s'agit d'encourager : elle se fait plus locale, plus spécifique aussi, à même de satisfaire les besoins de personnes qui leur sont proches en même temps que leur propre désir de reconnaissance.

La désétatisation relative des établissements d'utilité publique

Les années 1880 et 1890 rendent ainsi visibles des réagencements préparés bien en amont au sein du Conseil d'État. S'estompe un héritage du passé qui opposait nettement intérêts des particuliers et intérêt général régi par la puissance publique, contraignant les groupements privés non lucratifs à se soumettre à l'État – par l'autorisation – ou à intégrer la sphère administrative – par la reconnaissance d'utilité publique, qui les érigeait en établissements dont on ne savait pas très bien s'ils étaient « publics » ou « d'utilité publique ». Émerge désormais un espace intermédiaire, où la contribution des groupements privés à l'intérêt général est progressivement reconnue, au prix d'une série de recatégorisations.

Certains groupements non lucratifs sont rejetés dans la sphère des intérêts particuliers : toutes sortes d'associations – expériences

coopératives ou mutuellistes, cercles de sociabilité ou de loisirs, réunions de savants ou d'artistes, etc. – y bénéficient de la tolérance de l'État, pourvu qu'elles acceptent de se passer de la personnalité morale. Celles qui au contraire la réclament n'ont plus besoin de prouver qu'elles sont à même de seconder l'État dans l'accomplissement de ses missions. Si elles n'entrent pas dans les catégories bénéficiant des statuts spéciaux sur lesquels nous nous arrêterons plus bas, il leur suffit de démontrer leur capacité à s'engager dans des activités que l'administration reconnaît comme « désintéressées ». Leur utilité aux yeux du pouvoir ne conditionne plus que leur absorption éventuelle dans la sphère publique. Le cas échéant en effet, elles peuvent être transformées en « établissements publics », organismes administratifs dotés de la personnalité morale et d'une certaine autonomie administrative et financière pour assurer les services publics que les collectivités publiques ne gèrent pas directement.

Il est tentant de faire de la procédure de reconnaissance d'utilité publique ainsi redéfinie l'une des modalités de l'« État-réseau », où Pierre Rosanvallon voit une forme de « jacobinisme amendé²⁴ ». À bien des égards en effet, elle consacre des associations « auxiliaires de l'État », qui défrichent pour lui de nouveaux terrains d'intervention (comme établissements d'utilité publique) et sont vouées, pour certaines, à devenir ses collaboratrices (à travers la constitution d'établissements publics). Pour Pierre Rosanvallon, le monopole de l'État sur l'intérêt général reste ainsi entier : elles ne sont que des « relais de la généralité²⁵ ». Mais ce serait occulter le sens des mutations en cours : la procédure de reconnaissance d'utilité publique obéit alors au contraire à une logique de relâchement du lien entre l'État et les groupements privés d'intérêt général, certes partiel, mais qui, sur le moment, contribue à l'autonomisation du social bien plus qu'au renforcement du pouvoir de l'État sur les associations. Si l'on considère en effet que les établissements d'utilité publique ont été longtemps confondus

24. Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004, p. 433.

25. *Ibid.*, p. 379.

avec les établissements publics et donc en quelque sorte incorporés à la puissance publique, il faut admettre que la Troisième République les désincorpore partiellement, dans un mouvement de désétatisation – lequel n'empêche pas des formes d'étatisation dans d'autres domaines.

L'un des premiers indices de ce mouvement est l'importance que la section de l'Intérieur attache à l'indépendance organisationnelle des œuvres reconnues d'utilité publique – et pas seulement dans le domaine du culte. En 1895, le Conseil d'État se montre ainsi réticent à autoriser le bureau de bienfaisance de la ville de Rennes – un établissement public – à recevoir un legs affecté à l'une de ses œuvres, l'Orphelinat de la rue du Griffon²⁶. Le principe de spécialité tout autant que le respect des dernières volontés de la testatrice impose selon lui la séparation des deux entités : il invite donc la commission administrative du bureau de bienfaisance à constituer l'orphelinat en établissement privé susceptible d'être reconnu d'utilité publique, et donc autorisé à recevoir le legs.

Après s'y être opposée en vain, la municipalité cède tout en s'efforçant de maintenir l'œuvre sous son influence. Elle soumet au Conseil d'État un projet de statuts dont l'article 6 prévoit que « le conseil d'administration est composé des membres formant la commission administrative du bureau de bienfaisance » et que « le maire de Rennes en est président de droit ». L'article 14 soumet en outre à l'avis du conseil municipal « les délibérations relatives aux acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et à l'acceptation des dons et legs ». La section de l'Intérieur fait quelques concessions importantes : elle admet l'absence d'assemblée générale et autorise la désignation des membres du conseil d'administration pour partie par le conseil municipal et pour partie par le préfet.

Mais elle reste ferme sur le reste : la séparation des deux établissements doit être réelle, le conseil d'administration ne peut être privé du « droit de désigner lui-même son président et l'ensemble du bureau », « on ne saurait astreindre un établissement d'utilité

26. Les informations qui suivent sont tirées du dossier RUP de l'Orphelinat de la rue du Griffon, AN AL//1752.

publique à soumettre à l'examen du conseil municipal les délibérations régulièrement prises par son conseil d'administration », indique-t-elle dans sa note du 6 avril 1898. Face au bureau de bienfaisance, soutenu par le ministère de l'Intérieur et par la préfecture, le Conseil d'État a tenu bon. L'autonomie qu'il cherche à garantir à l'orphelinat, quoique incomplète, a pourtant paru excessive au bureau de bienfaisance, qui préfère alors prendre le risque de perdre le legs.

La démarcation que la haute assemblée s'efforce de tracer entre l'administration et les établissements d'utilité publique n'est pas seulement organisationnelle. Elle doit aussi exister dans l'esprit du public. À l'Association des instituteurs pour l'éducation et le patronage de la jeunesse, dont le dossier parvient au Conseil d'État en août 1898, la section de l'Intérieur demande ainsi de renoncer en partie à sa dénomination, en y retranchant les mots « des instituteurs », qui lui donnent un « caractère professionnel » d'autant plus gênant « qu'il s'agit de fonctionnaires publics »²⁷. La crainte n'est pas de voir émerger, sous couvert de la forme associative, un syndicat de fonctionnaires : fondée en 1880 dans le but de répandre le goût des exercices physiques chez les instituteurs, l'association a progressivement intégré à ses missions le développement intellectuel et physique des élèves pour devenir, dans les années 1890, une œuvre post scolaire, exclusivement consacrée au patronage des élèves en dehors et après leur départ de l'école. La recommandation a pour but de ne pas donner à l'association, à travers la reconnaissance d'utilité publique, un caractère officiel, qui en ferait aux yeux du public une succursale du ministère de l'Instruction publique.

Autrement dit, la reconnaissance d'*utilité publique* est ici conditionnée par le caractère *privé* de l'œuvre, à savoir le fait que ses animateurs agissent à titre personnel et non dans le cadre de leurs fonctions (publiques), dans une sphère d'action proportionnée à leurs ressources. Loin de sanctionner l'identité de leur entreprise éducative avec celle de l'État, le label consacre la dimension privée et localisée de leur contribution à l'intérêt général : il *reconnaît*

27. Note du 22 novembre 1898, AN AL//1848.

l'utilité publique d'une activité qui a pris sa source en dehors de l'État et qui ne se confond pas – et ne doit pas être confondue – avec son action.

Il ne s'agit pas pour autant d'établir des domaines réservés, en laissant les associations défricher les terrains dont les autorités publiques se désintéressent tout en les empêchant de s'engager dans des causes que l'État républicain aurait revendiquées pour les collectivités ou les établissements publics. La contribution des initiatives privées à l'intérêt général est en effet également reconnue lorsqu'elle s'applique aux mêmes objets que l'action publique, à condition que leurs sphères d'activité soient assez différenciées pour ne pas empiéter l'une sur l'autre.

Le cas des caisses des écoles, évoquées plus haut, est à cet égard exemplaire. D'abord privées, elles ont été ensuite encouragées par l'État puis intégrées à la « machine administrative » comme établissements publics. Mais elles n'ont pas fait disparaître l'initiative privée, qui finance et anime des associations aux buts analogues, sous des noms divers : « Denier des écoles », « Sou des écoles », « Tutélaire scolaire », etc. Comme on l'a montré dans le précédent chapitre, la loi du 28 mars 1882, qui oblige les communes à créer des caisses des écoles, a conduit le Conseil d'État à se montrer réticent à leur reconnaissance d'utilité publique. Il ne s'agit cependant pas pour la haute assemblée de faire de l'assistance scolaire une prérogative municipale, mais plutôt de résoudre les difficultés qui pourraient naître de la concurrence entre politique publique et initiative privée.

On le voit bien dans le traitement de la demande de la Société d'encouragement à l'enseignement communal laïque de Lyon dite Denier des écoles, fondée par la loge maçonnique Les amis de la vérité. Sa reconnaissance d'utilité publique est mise en suspens le temps que ses relations avec le conseil municipal soient clarifiées. Dans une note du 21 février 1888, la section de l'Intérieur remarque que l'association « tient lieu de la caisse des écoles que la municipalité de Lyon n'a pas organisée » et, évoquant les subventions municipales qui la font vivre, s'interroge sur sa « raison d'être lorsque la caisse des écoles ser[a] organisée »²⁸. Mais ses

28. Note du 21 février 1888, AN AL//888.

préventions disparaissent au moment où cette dernière est enfin fondée, près de dix ans plus tard (le 16 novembre 1897). Alors même que la ville a cessé de subventionner le Denier des écoles, alors même qu'un établissement public est venu le concurrencer, il s'est non seulement maintenu mais il a réussi à développer ses services : il peut dès lors être reconnu d'utilité publique, ce qui est chose faite en 1898. L'enjeu pour le Conseil d'État n'est pas en effet de barrer la route aux associations dès lors que l'État prend en charge leurs missions, mais de s'assurer que la concurrence entre un établissement public et un établissement d'utilité publique ne remettra pas en cause leurs activités respectives²⁹. Lorsque la preuve en est faite, rien ne s'oppose à la reconnaissance d'utilité publique de l'association, qui peut donc mener ses affaires en parallèle à l'établissement public.

Les fondateurs de la République ont-ils eu un jour l'intention d'imposer à l'ensemble des groupements non lucratifs la tâche qu'ils avaient fixée au mouvement associatif républicain ? On peut en douter. Ce qui est certain en tout cas, c'est que la procédure de reconnaissance d'utilité publique n'a pas eu cet effet. Les contraintes que la politique républicaine a fait peser sur elle ont favorisé une redéfinition de l'utilité publique des associations et fondations, qui allait dans le sens de la libéralisation des institutions comme de la complexification du droit, notamment administratif. La part de l'initiative privée dans la détermination de l'intérêt général s'en est trouvée reconnue, et avec elle la possibilité pour certains groupements d'accéder à la personnalité morale alors même qu'ils n'agissaient pas comme des auxiliaires de l'État républicain.

Une « haute faveur » concurrencée par de nouveaux droits

L'avènement d'un nouveau partage entre public et privé ne conditionne pas seulement les décisions prises en matière de

29. Dans de nombreuses villes, les caisses des écoles sont ainsi en concurrence avec des associations libres, ce que regrette Maurice Hauriou : Maurice Hauriou, « Caisses des écoles primaires », *La Jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, Paris, Sirey, 1929, tome 1, p. 431-446. Le commentaire d'arrêt est reproduit à partir du Recueil Sirey, 1905,

reconnaissance d'utilité publique. Il influe aussi sur la signification de la procédure, qui prend une dimension paradoxale. Si les missions des groupements se confondent avec l'intérêt général tel qu'il est défini par l'État, leur accès à la personnalité civile est en effet non pas facilité mais compliqué. Le Conseil d'État préfère les transformer en établissements publics ou reporter leur reconnaissance d'utilité publique le temps qu'ils fassent leurs preuves. Au contraire, il semble favoriser les associations et fondations dont la contribution à l'intérêt général tranche plus nettement avec celle de l'État et ne peut être assimilée au mode d'intervention de la puissance publique. Tout se passe comme si les œuvres considérées par la haute assemblée – du point de vue de l'État, donc – comme étant d'utilité publique méritaient davantage que *la reconnaissance d'utilité publique*, cette dernière devenant par conséquent et de façon contre-intuitive la marque des groupes dont l'utilité publique n'est pas assez grande pour mériter une prise en charge étatique.

La complexification de la législation associative

L'attention portée par la section de l'Intérieur aux statuts juridiques substituables à la reconnaissance d'utilité publique semble aller dans le même sens. Alors que les propositions et projets relatifs à une loi générale sur les associations échouent les uns après les autres, le législateur adopte en effet au début de la Troisième République une série de lois spécifiques à certaines catégories d'association, auxquelles est accordée une personnalité morale plus ou moins étendue. Même si celle qu'offre la reconnaissance d'utilité publique est généralement plus complète, les groupements ayant fait l'objet d'une loi spéciale ont désormais peu de chances de l'obtenir. On a évoqué plus haut la loi du 21 mars 1884, relative aux syndicats professionnels, que le Conseil d'État oppose par exemple à la reconnaissance d'utilité publique de la Société technique de l'industrie du gaz en 1885 ou de l'Association des éditeurs de musique et des industries qui s'y rattachent en 1889. Les

vol. 3, p. 33 (www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2014/03/19/la-distinction-des-etablissements-publics-et-des-etablissements-dutilite-publique/).

groupements professionnels « exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés » (article 2), ayant « exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles » (article 3), peuvent désormais se créer librement, sous condition de publicité auprès de l'administration (mairie ou préfecture de la Seine), et accèdent dès lors à la personnalité morale sans avoir besoin d'une autorisation spécifique. Les associations professionnelles n'ont plus le choix : la nature des intérêts qu'elles défendent les contraint à se former et à se développer en vertu de la loi de 1884. Il n'est donc plus question de les reconnaître d'utilité publique.

Il en est de même après le vote de la loi du 22 décembre 1888, qui élargit le panel des buts poursuivis par les associations syndicales organisées par la loi du 21 juin 1865 : initialement conçues pour la réalisation, par les propriétaires concernés, de divers travaux agricoles³⁰, elles peuvent désormais avoir pour but l'exécution et l'entretien de travaux « d'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux » et « d'ouverture, d'élargissement, de prolongement, de pavage de voies publiques et de toute autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux » (article 1^{er}). Là encore, la personnalité morale leur est accordée sans qu'elles n'aient besoin d'en faire individuellement la demande. La section de l'Intérieur se montre dès lors réticente à accorder la reconnaissance d'utilité publique aux associations qui visent l'amélioration ou l'embellissement du lieu de vie de leurs sociétaires : elle les invite plutôt à profiter des nouvelles dispositions de la loi, qui lui paraissent d'ailleurs y suppléer « avantageusement », comme le rappelle l'avis du 5 juillet 1899 rendu à propos de la Société d'embellissement de Belfort³¹.

En vertu d'un raisonnement analogue, les sociétés de secours mutuels sont quasiment exclues de la procédure de reconnaissance

30. Défense contre la mer et les cours d'eau, entretien des canaux et cours d'eau, des marais et des terres humides, irrigation, drainage, chemins d'exploitation et « toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif » (article 1^{er}).

31. Avis du 5 juillet 1899, AN AL/1913.

d'utilité publique après l'adoption de la loi du 1^{er} avril 1898. À vrai dire, la section de l'Intérieur était entrée depuis longtemps dans cette voie, en incitant les associations de prévoyance à se contenter du régime résultant de la loi du 15 juillet 1850 et du décret du 26 mars 1852. En 1885, à propos de la Société de secours mutuels des sauveteurs rouennais médaillés de l'État, elle avait fait adopter un avis rappelant fermement que « ce n'est qu'à titre d'exception que la loi du 15 juillet 1850 autorise la déclaration d'utilité publique en faveur de certaines sociétés de secours mutuels³² ». À la fin des années 1880, l'ardent mutualiste Hippolyte Maze estime que « sur 8 à 10 000 sociétés de secours mutuels, une dizaine, à peine, ont pu obtenir d'être reconnues d'utilité publique » – et encore compte-t-il des sociétés reconnues d'utilité publique avant l'avènement de la République³³. La loi du 1^{er} avril 1898 encourage la haute assemblée à plus de rigueur encore. Bien que le texte prévoit l'existence de sociétés de secours mutuels reconnues d'utilité publique (titre IV), les sociétés libres et approuvées disposent d'une personnalité morale étendue, qui suffit amplement aux yeux du Conseil d'État.

Pour bénéficier de l'un ou de l'autre de ces régimes, les groupements sont invités à revoir leurs statuts pour les rendre conformes aux dispositions de la loi. Le monde associatif, autrefois si divers, se spécialise ainsi lentement sous l'effet du droit. Le Conseil d'État y contribue à la marge en réorientant un certain nombre de demandes de reconnaissance d'utilité publique vers ces dispositifs sinon plus favorables, du moins plus accessibles. La procédure fonctionne alors de plus en plus comme un moyen juridique qui permet aux œuvres ni professionnelles, ni syndicales, ni mutuelles de se développer quand même. Les groupements qui ont fait l'objet d'une loi – c'est-à-dire dont la majorité parlementaire a admis d'une certaine manière l'utilité publique – n'ont en quelque sorte plus besoin d'être « reconnus d'utilité publique ». La procédure sert

32. Avis du 13 mai 1885, AN AL//734.

33. *Bulletin de la Société d'économie politique*, 1889, p. 25. Député puis sénateur, Hippolyte Maze (1839-1891) est l'auteur de plusieurs propositions de loi fondées sur la mutualité, qu'il s'efforce de populariser à travers congrès, revues et associations, comme la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, dont il est le fondateur.

essentiellement à ces œuvres qui forment traditionnellement le gros des établissements d'utilité publique et dont le législateur ne s'est pas encore occupé : les établissements d'assistance et les sociétés savantes. Elle aussi connaît donc une forme de spécialisation, qui limite sa capacité à répondre à la situation des groupements qui sortent du « moule ». Comme le dit très justement Henry Hébrard de Villeneuve à l'occasion de la discussion suscitée à l'assemblée générale par la reconnaissance d'utilité publique de la Société de tir d'Alger, en 1888,

lorsque nous reconnaissons comme établissement d'utilité publique une société, elle rentre dans un moule déjà connu. Si nous reconnaissons, par exemple, comme établissement d'utilité publique une société dont le but est la bienfaisance, ou une société dont le but est l'étude, une société savante, nous savons avec qui nous avons affaire. Il s'agit de sociétés ayant un caractère parfaitement déterminé, poursuivant un but que nous connaissons. Dans ces conditions, nous n'avons plus qu'à voir si cette société peut fonctionner, si son but est honorable³⁴.

Dans le cas des sociétés de tir, une solution a néanmoins été trouvée – un précédent constitué, une nouvelle catégorie (celle des « œuvres d'encouragement aux exercices physiques et militaires ») inscrite dans les *Notes de jurisprudence* et, par là même, dans les têtes des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'associations, ouvrant la voie à la reconnaissance d'autres groupements de ce type –, ce qui témoigne de la souplesse relative de ce régime juridique. Dans d'autres cas, les artisans de la procédure résistent : le caractère coopératif de la Société des restaurants populaires de Bourges lui interdit d'accéder à la personnalité morale³⁵, tandis que l'Union compagnonnique des compagnons du tour de France est d'abord sommée de se conformer aux statuts-modèles³⁶ avant d'être renvoyée au régime des sociétés de secours mutuels, sans plus de succès³⁷.

34. CR AG du 6 décembre 1888, AN AL//1271, p. 5-7.

35. Avis du 28 juin 1899, AN AL//1863.

36. Note du 4 décembre 1900, AN AL//2015.

37. Notes des 16 mars 1901 et 28 avril 1903, AN AL//2015.

On le voit, les modalités du travail de sélection mené par le Conseil d'État ont progressivement changé. Il s'agit désormais moins de comparer les divers intérêts en jeu avec les périls que pourrait constituer la formation d'une nouvelle personne morale que de les analyser pour déterminer quelle forme juridique leur correspond le mieux. Dans cette opération de classement, la reconnaissance d'utilité publique apparaît comme un statut résiduel : à partir du moment où un groupement non lucratif lui paraît mériter d'exister et de se développer en tant que tel, la section de l'Intérieur n'envisage d'en faire un établissement d'utilité publique qu'après s'être assurée que la nature des intérêts défendus n'appelaient aucune autre solution juridique.

Les faux-semblants du label

Comment décrire alors la reconnaissance d'utilité publique ? D'un côté, elle constitue l'un des statuts juridiques les plus favorables, dans la mesure où la personnalité morale qu'elle confère est étendue et permet notamment à l'établissement de bénéficier de la générosité publique. Parce qu'elle n'est accordée qu'en dernier recours, elle reste en outre une « haute faveur³⁸ », dont seuls quelques rares groupements peuvent profiter. Alors que les associations se multiplient, le nombre d'œuvres reconnues d'utilité publique reste stable : à peine plus d'une quinzaine par an. Sous cet angle, la haute assemblée a tenu à conserver à l'État républicain sa capacité à contrôler et à orienter les dons et legs, alors en plein essor³⁹. D'un autre côté, la reconnaissance d'utilité publique n'est plus réservée aux groupements qui se donnent pour mission d'aider la puissance publique dans l'accomplissement de ses devoirs, ni même à ceux que le pouvoir voit d'un bon œil remplir des fonctions sociales qui lui paraissent utiles. Les réajustements du partage public/privé comme l'adoption de lois spéciales destinées à certaines catégories d'association ont conduit en effet à

38. Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence...*, *op. cit.*, p. 126.

39. Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939*, *op. cit.*, p. 133-142. Pour la seule année 1897, l'*Annuaire statistique de la France* avance le chiffre de 10,5 millions de francs pour les libéralités destinées aux établissements d'utilité publique (contre 33,9 à destination des établissements publics) (*Annuaire statistique de la France*, Paris, Imprimerie nationale, 1899, p. 34).

l'ouvrir à des œuvres dont les objectifs peuvent être assez éloignés du projet républicain et, dans le même temps, à la fermer à des groupements qui pouvaient au contraire revendiquer à bon droit leur communauté de vues avec les hommes au pouvoir.

Les choix effectués en la matière sous la République tendent donc à constituer un groupe d'établissements dont l'homogénéité statutaire contraste avec l'hétérogénéité des orientations. Dans la mesure où ceux-ci s'ajoutent à la liste des établissements reconnus d'utilité publique sous les précédents régimes, le label fièrement arboré par des associations et fondations de tous horizons perd de son évidence politique. Pour le public, il reste avant tout un appel aux libéralités : il signale à la fois la capacité de l'œuvre à recevoir dons et legs et la garantie par l'État que ces derniers iront bien à la cause à laquelle ils ont été affectés. Mais il ne dit pas grand-chose des positionnements de l'association à l'égard du régime, et inversement : la reconnaissance d'utilité publique n'est pas ou plus la marque d'un soutien ou d'un encouragement sans réserve de l'œuvre par le gouvernement. L'État républicain manifeste à cet égard une ouverture relative : il n'est pas question pour lui de tarir la charité privée, d'où qu'elle vienne, mais plutôt de maintenir sa tutelle sur les groupements privés qui en sont les destinataires, quels qu'ils soient.

Il n'est cependant pas sûr que les animateurs des œuvres aient toujours bien saisi ni admis cette évolution, d'autant que les représentants de l'État continuent à parler de la reconnaissance d'utilité publique comme d'une « haute faveur ». Peu d'entre eux réduisent en effet le label gouvernemental à un simple statut juridique, donnant accès à la personnalité morale, et en particulier à la possibilité de recevoir dons et legs, même si la perspective d'une libéralité peut être à l'origine de la demande. Les bulletins et journaux des œuvres en font aussi et surtout une marque de « encouragement », la « récompense », le « couronnement », la « consécration » de leurs efforts⁴⁰. On attend d'elle qu'elle donne au groupement un « caractère sérieux », qui lui confère une forme de suprématie dans

40. Les termes sont très fréquemment employés dans les bulletins des associations ou les brèves qui les concernent dans la presse locale.

son secteur⁴¹, ou mieux, qu'elle puisse « lui ouvrir toutes les portes⁴² ». Elle paraît d'autant plus méritée que l'association collabore avec les services de l'État.

Les refus sont donc difficiles à accepter. Parce qu'elles remettent rarement en question l'utilité du but, les motivations avancées par le Conseil d'État et rappelées par les ministères et les préfetures peuvent aider à ne pas perdre la face – sans doute sont-elles d'ailleurs en partie formulées sinon à cette fin, du moins dans cet esprit. En 1881, le conseil d'administration de l'Association française contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques y trouve en tout cas de quoi se rassurer après l'échec de sa première demande, transmise le 15 juin 1880 au ministère de l'Intérieur :

Le témoignage [des services rendus par l'association] n'en a pas été refusé au Conseil [d'administration de l'association], non plus que la reconnaissance de l'incontestable ancienneté des titres de l'Association contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques. Mais il est dans les traditions et dans les doctrines du Conseil d'État, que l'institution qui réclame ce bénéfice doit justifier d'un certain budget et de ressources non aléatoires⁴³.

D'autres se montrent moins stoïques, à l'instar du rédacteur en chef du *Moniteur officiel de la gymnastique et de l'escrime*, très amer après l'échec – provisoire – de la demande de l'Union des sociétés de gymnastique. L'association est selon Daniel Cloutier si méritante que « l'utilité publique reconnue officiellement devrait, à notre sens, être une récompense qui s'impose et ne se discute point ». Sous sa plume, la déception est étroitement associée aux effets de réputation attachés à la procédure, valorisante si elle débouche sur la labellisation attendue, dévalorisante si le précieux sésame est finalement refusé. « C'est fâcheux à tous les points de vue, ajoute-t-il : et par la mauvaise impression qu'une telle mesure

41. CR AG de l'Association générale des vétérinaires de France du 18 juin 1891, *Recueil de médecine vétérinaire*, 15 août 1891, p. 519.

42. « Aux sociétaires de *La Colonisation française* », *Le Progrès*, 10 avril 1897, p. 2.

43. *Bulletin de l'Association française contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques*, 3, 1881, p. 59. Ses demandes ultérieures ne seront cependant pas plus fructueuses.

peut produire sur l'esprit de nos jeunes gymnastes, et par le discrédit qu'elle peut jeter sur les sociétés, dans l'opinion publique.» L'escrimeur, qui ne craint pas l'hyperbole, compare même le camouflet que le Conseil d'État vient d'infliger aux animateurs des sociétés de gymnastique à celui que la Prusse a fait subir à la France en 1870, les contraignant à refouler dignement leurs « larmes de rage impuissante et de honte indélébile »⁴⁴ !

Les attentes sociales à l'égard de la procédure se nourrissent ainsi des représentations qu'évoquent à la fois son nom – *reconnaissance, utilité publique* – et sa sélectivité – une « timbale si difficile à décrocher⁴⁵ ». Déjà contestées au sein même du Conseil d'État avant 1879, ces représentations sont à la fin des années 1890 encore plus nettement découplées des usages juridiques, mus par des considérations plus pragmatiques. Comment permettre à tel ou tel groupement d'accéder à la personnalité morale ? Est-ce dans l'intérêt de tous – de l'État, des familles, des bénéficiaires – de lui faire profiter de la générosité publique ? Si ce n'est pas le cas, existe-t-il d'autres statuts juridiques – syndicats ou mutuelles par exemple – qui lui donneraient une personnalité morale sans forcément lui ouvrir la possibilité de recevoir dons et legs ? Et si l'association mérite d'attirer à elle les libéralités, ses missions ne représentent-elles pas un enjeu tel pour l'État qu'il soit préférable de la placer dans l'orbite de l'administration, en en faisant par exemple un établissement public ? Dans quelle mesure faut-il dès lors amender ses statuts ? On ne s'étonnera donc pas des malentendus que la procédure a pu susciter, notamment chez les animateurs des œuvres patriotiques et républicaines, dont le désir de *reconnaissance* se heurte aux pratiques administratives du Conseil d'État.

*
* *

44. Daniel Cloutier, « L'Union des sociétés de gymnastique et la reconnaissance d'utilité publique », *Le Moniteur officiel de la gymnastique et de l'escrime*, 18 mars 1886, p. 1.

45. « À propos de Guelfes et de Gibelins », *Le Véloce-Sport : organe de la vélocipédie française*, 21 novembre 1889, p. 842.

Quelle utilité publique les républicains désormais au pouvoir sont-ils prêts à reconnaître à certains groupements privés ? La question, comme on vient de le voir, ne saurait recevoir de réponse tranchée. La doctrine du Conseil d'État évolue au long de la période considérée. L'utilité publique des associations et fondations semble d'abord, dans les années 1880, se confondre avec la notion de service public, qui émerge au même moment, avant de s'en distinguer progressivement, dans les années 1890. La spécificité du secteur privé non lucratif par rapport au secteur public est peu à peu admise, et, avec elle mais de façon tout à fait implicite, sa capacité à peser sur la définition de l'intérêt général. Les principes fluctuants de l'utilité publique ne suffisent pas quoi qu'il en soit à rendre compte de la liste des associations et fondations effectivement reconnues d'utilité publique. Cette dernière fait échec aux tentatives de rationalisation *a posteriori*, et pour cause : les décisions prises au cas par cas relèvent de logiques différentes, parfois divergentes, renvoyant tant aux tensions internes à l'administration (entre les ministères, entre le gouvernement et le Conseil d'État, au sein même du Conseil d'État) qu'à des impératifs politiques et juridiques, qui remettent régulièrement en question le socle de règles affichées.

Ce qui est certain, c'est que la procédure n'est pas devenue un instrument de la République militante contre l'influence de l'Église et le retour des anciens notables. La continuité des pratiques saute au contraire aux yeux, même si elle cache des mutations profondes. D'un côté, les œuvres sont, dans une certaine mesure, reconnues *telles qu'elles sont* : les missions qu'elles se sont données viennent dès lors donner corps à la notion d'utilité publique. De l'autre, le droit travaille de façon souterraine le petit monde des œuvres candidates au label gouvernemental. Il républicanise, standardise, spécialise leurs statuts, assigne à chacune son régime juridique, les positionnant les unes et les autres dans le nouveau *continuum* que la République fait advenir entre la sphère privée et la sphère publique : associations tolérées ou simplement autorisées, groupements auxquels une loi reconnaît une personnalité morale plus ou moins limitée, établissements d'utilité publique, établissements publics, services des communes, des départements ou de l'État... Telle est la voie suivie par le Conseil d'État pour

incorporer à la République cette institution d'origine monarchique qu'est la reconnaissance d'utilité publique. Hybridant les dynamiques propres au mouvement associatif avec les exigences administratives et politiques du moment, il parvient ainsi à maintenir très haut sa valeur sociale tout en la faisant pragmatiquement pallier les insuffisances de la législation en matière associative.